

Leo Tindemans, Der Europäischen Rat: eine erste Bilanz und einige Denkanstöße

Legende: Leo Tindemans, belgischer Premierminister von 1974 bis 1978, zieht im Januar 1977 eine erste Bilanz der Arbeiten des Europäischen Rates.

Quelle: Mélanges Fernand Dehousse. 1979, n° Volume 2, la construction européenne. Paris/Bruxelles: Fernand Nathan/Editions Labor. "Le Conseil européen: un premier bilan, quelques réflexions", auteur:Tindemans, Léo , p. 167-173.

Urheberrecht: (c) Übersetzung CVCE.EU by UNI.LU
Sämtliche Rechte auf Nachdruck, öffentliche Verbreitung, Anpassung (Stoffrechte), Vertrieb oder Weiterverbreitung über Internet, interne Netzwerke oder sonstige Medien für alle Länder strikt vorbehalten. Bitte beachten Sie den rechtlichen Hinweis und die Nutzungsbedingungen der Website.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/leo_tindemans_der_europaischen_rat_eine_erste_bilanz_un_d_einige_denkansto%C3%9Fe-de-e2fc171f-35cf-4223-8bca-4c9e377f1691.html



Publication date: 05/07/2016

Der Europäische Rat: eine erste Bilanz und einige Denkanstöße

von

Leo TINDEMANS

ehemaliger Premierminister des Königreichs Belgien

„Der europäische Gipfel ist tot, es lebe der Europäische Rat“. Mit diesen Worten verkündete Präsident Giscard d'Estaing zum Abschluss der Konferenz der Regierungschefs am 9. und 10. Dezember 1974 in Paris die Geburt des Europäischen Rates. Zwei Jahre sind seitdem vergangen, in denen der Rat bereits sechsmal zusammengekommen ist. So ist es vielleicht an der Zeit, eine erste Bilanz zu ziehen und einige Denkanstöße für die Zukunft zu geben. Doch zunächst sollen der Europäische Rat vorgestellt und die Gründe für seine Entstehung dargelegt werden.

I. Entstehungsgründe

Die Gründe für die Entstehung des Europäischen Rates sind vielschichtig. Zwei sind jedoch besonders wesentlich, auch wenn es sich dabei vielleicht letztendlich nur um zwei Facetten einer gleichen Wirklichkeit handelt. So sollte der auf Initiative von Jean Monnet ⁽¹⁾ gegründete Europäische Rat wohl zunächst ein politisches Vakuum füllen, und später dann vor allem die „Entscheidungskrise“ überwinden, in der sich die Europäischen Gemeinschaften befanden.

A. Ein politisches Vakuum

Bis zu diesem Tag im Dezember 1974, an dem der Europäische Rat geboren wurde, gab es im institutionellen System der Gemeinschaft kein wirkliches politisches Entscheidungsgremium. Natürlich hätte der Ministerrat diese Rolle spielen können, denn er hatte den entsprechenden Auftrag und seine zunehmende Aufwertung gegenüber der Kommission hätte ihm diese Aufgabe erleichtern können. Doch er hätte dafür alle sich durch die Verträge bietenden potenziellen Möglichkeiten ausschöpfen müssen und die Regierungen der Mitgliedstaaten hätten, wie es J. Dondelinger in einer bemerkenswerten Studie über den Europäischen Rat darlegt, den Rat seine Rolle auch ungehindert spielen lassen müssen ⁽²⁾.

Das Fehlen eines echten politischen Entscheidungszentrums, das zu Beginn des Gemeinsamen Marktes hinter dem unbestreitbaren Fortschritt der wirtschaftlichen Vereinigung verborgen blieb, wurde erst richtig deutlich, als der Integrationsprozess in den Bereichen in Frage gestellt war, in denen die Automatismen des Vertrags nicht mehr wirkten, insbesondere im Bereich der Zollunion, und in denen jeder Fortschritt auf dem Weg der Integration die Festlegung und Umsetzung einer Gemeinschaftspolitik voraussetzte. An diesem Tag wurde das Fehlen eines Entscheidungszentrums ganz deutlich als ein Vakuum empfunden, das es unbedingt zu füllen galt. Heute ist klar, „dass jeder wirkliche Fortschritt bei der europäischen Vereinigung ein stärkeres politisches Engagement voraussetzt, auch wenn die Zukunft der Gemeinschaft untrennbar mit der Lösung der wirtschaftlich-monetären, sozialen und sonstigen Probleme verknüpft ist“ ⁽³⁾.

Vor diesem Hintergrund ist, wie J. Dondelinger ausführt, „der im Dezember 1974 unternommene Schritt keine Offensive, um das bestehende institutionelle System umzustürzen, sondern der Versuch, ein offenkundiges Vakuum im Zentrum einer Organisation zu beseitigen, der es in gefährlichem Maße an Vitalität fehlt und die mit jedem Tag mehr Gefahr läuft, sich selbst zu zersetzen“ ⁽⁴⁾.

B. Eine „Entscheidungskrise“

Europa macht seit einigen Jahren einen zögerlichen Eindruck, und dies trotz der von den Gipfeltreffen von Den Haag (1969) und Paris (1972) ausgehenden Pläne für einen neuen Anlauf. Woran liegt das? Es wurde auf die Wirtschafts- und Währungs Krise verwiesen, die in Europa wie in der übrigen Welt wütete, und das stimmt. Es wurde auch ins Feld geführt, dass das in den Gemeinschaften praktizierte System der Einstimmigkeit daran Schuld sei, das „der Minderheit die Macht“ ⁽⁵⁾ gebe, und das stimmt zum Teil. Es wurde aber auch auf einen „fehlenden Willen, der eine institutionelle Schwäche erkennen lässt“ ⁽⁶⁾ hingewiesen, und das ist zweifellos der wichtigste Grund.

Es ist jedoch nicht der fehlende Wille im eigentlichen Sinne, unter dem die Gemeinschaft leidet: Der abstrakte politische Wille, den Aufbau eines geeinten Europas fortzusetzen, wird zweifelsohne in allen unseren Ländern von der großen Mehrheit der Politiker unterschiedlicher Richtungen geteilt. Es gelingt uns aber nicht, diesen abstrakten Willen in die alltägliche Realität umzusetzen. Der institutionelle Apparat der Gemeinschaften lässt wie der politische Apparat in unseren Ländern ein zunehmendes Unvermögen erkennen: Es mangelt also nicht am Willen, sondern an der Handlungsfähigkeit.

Es würde zu weit führen, allen Gründen dafür nachgehen zu wollen, doch lässt sich ein Erklärungsversuch vielleicht mit der Feststellung starten, dass die Gemeinschaften von etwas heimgesucht wurden, was man in Anlehnung an Alain Peyrefitte (7) „le mal européen“ („Das europäische Übel“) nennen könnte. Nach Ansicht dieses Autors resultiert das Unvermögen des Staates aus dem Übermaß seiner Macht: Durch die Akkumulation der Macht und die daraus folgende Unfähigkeit, diese in ganzem Maße praktisch auszuüben, hat der Staat die Zügel der Macht unmerklich zwischen die Fingern der politisch nicht verantwortlichen Verwaltung gleiten lassen. Gerät Europa seit einer gewissen Zeit nicht auch selbst unmerklich unter die Herrschaft von Sachverständigen und Fachleuten, die zweifellos sehr kompetent, aber nicht in der Lage sind, ihre Vorhaben und Pläne in politische Aktionen umzusetzen? Das „europäische Übel“ betrifft ganz sicher die Kommission, aber auch den Ministerrat, der immer fachspezifischere Debatten führt, wodurch die Rolle der Experten immer weiter zugenommen hat (8), was umso beunruhigender ist, als diese vor allem Verfechter nationaler Interessen sind.

Das „europäische Übel“ ist eine der wesentlichen Ursachen für die „Entscheidungskrise“, in die die Gemeinschaften geraten sind, und die in einem zunehmenden Unvermögen der Gemeinschaftsorgane und der Unfähigkeit zum Ausdruck kommt, Europa die notwendige Dynamik zu verleihen. Ganz gewiss um diese mangelnde Entscheidungsfähigkeit zu überwinden, ist der Europäische Rat gebildet worden, von dem die Sachverständigen und Fachleute ganz bewusst ausgeschlossen sind (9).

II. Merkmale des Europäischen Rates

A. Wesen

Das Schlusskommuniqué der Gipfelkonferenz von Paris (Dezember 1974) stellt die „Geburtsurkunde“ des Europäischen Rates dar. Dort heißt es unter den Punkten 2 und 3, dass es die Regierungschefs für erforderlich halten, den „Gesamtzusammenhang“ der Tätigkeiten der Gemeinschaften und der Arbeiten der politischen Zusammenarbeit zu gewährleisten und sie „daher beschlossen [haben], dreimal jährlich und so oft wie nötig mit den Außenministern als Rat der Gemeinschaft und im Rahmen der politischen Zusammenarbeit zusammenzutreten“. Weiter heißt es dort: „Diese Bestimmungen berühren in keiner Weise die durch die Verträge festgelegten oder in den Berichten von Luxemburg und Kopenhagen vorgesehenen Regeln und Verfahren für die politische Zusammenarbeit“ (Punkt 3 Absatz 4).

Rechtlich gesehen ist dies keine neue Einrichtung, sondern vielmehr eine rein politische Entscheidung, um dreimal jährlich eine hochrangige persönliche Repräsentanz, sowohl bei den Tagungen des Rates der Gemeinschaften als auch bei den im Rahmen der politischen Zusammenarbeit organisierten Tagungen zu gewährleisten. Schon immer war gemäß Artikel 2 des Fusionsvertrags vom 8. April 1965, in dem von „Vertretern der Mitgliedstaaten“ die Rede ist, eine variable Zusammensetzung des Rates der Europäischen Gemeinschaften möglich (10). Deshalb gilt die Bezeichnung „Europäischer Rat“ (die im Übrigen auf Präsident Giscard d’Estaing und nicht auf den Pariser Gipfel zurückgeht) nur für bestimmte Tagungen des „Rates der Europäischen Gemeinschaften“. Der Unterschied zu den ordentlichen Tagungen dieses Rates besteht zu einem darin, dass sich der Europäische Rat aus den Regierungschefs zusammensetzt, und zum anderen, dass dort gleichzeitig rein gemeinschaftliche Fragen und in den Bereich der politischen Zusammenarbeit fallende Fragen behandelt werden.

Politisch gesehen war diese Entscheidung jedoch ein wichtiges Ereignis.

„Von nun an“, wie M. Poniatowski es beschreibt, „machen die höchsten Vertreter der europäischen Staaten die Leitung Europas zu

ihrer persönlichen Angelegenheit. Sie können Europa als Ganzes betrachten und nicht mehr nur als eine Gegenüberstellung technischer Dossiers, und den europäischen Prozess schrittweise auf Bereiche ausdehnen, die bislang nicht von den Verträgen erfasst wurden. So verfügen sie über eine Art flexibler verfassunggebender Gewalt. Nach und nach kann der Europäische Rat eine Art europäisches Kabinett werden, das die großen Beschlüsse fasst und die Leitlinien für die Zukunft eines ganzen Kontinents festlegt“⁽¹¹⁾.

Für J. Monnet stellt er „die höchste politische Tätigkeit⁽¹²⁾ mit unvergleichbarer Beschlussfähigkeit“⁽¹³⁾ dar.

B. Arbeitsweise

1. Zusammensetzung

Der Europäische Rat setzt sich aus den Regierungschefs zusammen. Frankreich wird vom Präsidenten der Republik vertreten, obgleich aus rechtlicher Sicht diese Aufgabe auch vom Premierminister wahrgenommen werden könnte⁽¹⁴⁾.

Dem Schlusskommuniqué von Paris zufolge werden die Regierungschefs von den Außenministern „begleitet“. Das damit verfolgte Ziel könnte gewesen sein, „gewisse verfassungsrechtliche Schwierigkeiten der Benelux-Staaten zu überwinden, in denen ausschließlich der Außenminister und nicht der Premierminister für auswärtige Angelegenheiten zuständig ist“⁽¹⁵⁾. Das Argument ist nicht überzeugend, denn gemäß der belgischen Verfassung kann der Premierminister, der eine politische Gesamtverantwortung trägt, im Hinblick auf große politische Zielvorstellungen in die Zuständigkeiten seiner einzelnen Minister eingreifen. Es stellt sich die Frage, ob mit dieser Einbeziehung der Außenminister nicht vielmehr die Verbindung zum Rat der Minister sichergestellt werden sollte.

Die Kommission nimmt durch ihren Präsidenten und ein weiteres Mitglied, das in Abhängigkeit von den behandelten Themen bestimmt wird, gleichfalls an den Tagungen des Europäischen Rates teil. Sie hat diese eingeschränkte Vertretung jedoch nicht als Beeinträchtigung ihrer kollegialen Arbeitsweise aufgefasst⁽¹⁶⁾.

Weitere Teilnehmer an den Tagungen gibt es im Gegensatz zu den ordentlichen Ratstagungen, bei denen die Minister von zahlreichen Mitarbeitern, d. h. Ständigen Vertretern, hochrangigen Beamten, Sachverständigen usw. begleitet werden, nicht.

2. Vorsitz

Für den Europäischen Rat gilt – wie vordem bereits für die Gipfelkonferenzen – der für die Gemeinschaften geltende Grundsatz, dass die Präsidentschaft im halbjährlichen turnusmäßigen Wechsel in der Reihenfolge gemäß Artikel 2 Absatz 2 des Fusionsvertrags von 1965 in der durch die Beitritte der neuen Mitgliedstaaten geänderten Fassung wahrgenommen wird.

Allerdings zeichnet sich eine Verstärkung der Rolle der Präsidentschaft insbesondere im Bereich der politischen Zusammenarbeit ab. Im Kommuniqué von Paris (Punkt 4) heißt es nämlich: „Die Präsidentschaft nimmt die Rolle des Sprechers der Neun wahr und tritt auf diplomatischer Ebene für sie auf. Sie trägt dafür Sorge, dass die erforderliche Abstimmung stets rechtzeitig stattfindet.“

3. Sekretariat

Auf dem Pariser Gipfel wurde keine Einigung über die Frage des Sekretariats erzielt. Daraus erklärt sich die nebulöse Formulierung unter Punkt 3 des Kommuniqués: „Unter Berücksichtigung der bestehenden Praxis und geltenden Verfahren wird das administrative Sekretariat in geeigneter Weise sichergestellt.“ In der Tat wird dieses Sekretariat gemeinsam vom Generalsekretär des Rates (für die gemeinschaftlichen Fragen) und (für die Fragen der politischen Zusammenarbeit) von einigen Beamten gebildet, die von dem jeweiligen

Präsidentschaftsland delegiert werden ⁽¹⁷⁾.

4. Tagungsort

Die Regierungschefs sind (zumindest verbal) übereingekommen, zwei der drei jährlichen Tagungen (die erste und die letzte) in der Hauptstadt des Präsidentschaftslandes und die dritte Tagung (die in der Mitte des Jahres stattfindet) am üblichen Tagungsort des Rates (Brüssel oder Luxemburg) abzuhalten ⁽¹⁸⁾. Diese Wahl erklärt sich aus dem Doppelcharakter des Europäischen Rates ⁽¹⁹⁾.

5. Vorbereitung und Schlussfolgerungen der Tagungen

Die Vorbereitung des Europäischen Rates beschränkt sich praktisch auf das Nötigste. Die Regierungschefs haben es abgelehnt, ihre Beratungen auf langwierig und ausführlich vorbereitete Dokumente zu gründen. Um jeder Gefahr aus dem Wege zu gehen, akzeptieren sie nur knappe Mitteilungen und kurze Memoranden.

Gleiches gilt für die Tagesordnung: Sie wird von den Außenministern vorbereitet, vom Vorsitz vorgeschlagen und vom Europäischen Rat selbst zu Beginn seiner Tagung festgestellt. Sie enthält im Allgemeinen nur wenige Fragen und jedes Mitglied hat die Möglichkeit, jederzeit und auch außerhalb der Tagesordnung jedes beliebige Thema anzuschneiden.

Noch größerer Spielraum besteht bei den Schlussfolgerungen. Es gibt weder ein Protokoll noch grundsätzlich ein Schlusskommuniqué. Bei einigen Ratstagungen kam es zur „Aufstellung von Schlussfolgerungen“ unter der Verantwortung des Vorsitzes, jedoch lehnten es mehrere Delegationen ab, sich durch diese Textvorlagen verpflichtet zu fühlen ⁽²⁰⁾.

C. Die ersten Tagungen

Die ersten Tagungen des Europäischen Rates fanden in Dublin (10. und 11. März 1975), Brüssel (16. und 17. Juli 1975), Rom (1. und 2. Dezember 1975), Luxemburg (1. und 2. April 1976), Brüssel (12. und 13. Juli 1976) und Den Haag (29. und 30. November 1976) statt.

Bislang kennzeichnet diese Tagungen ein kurioser Wechsel von Misserfolgen und relativen Erfolgen.

Als Erfolge des Europäischen Rates sind zu nennen:

1° die in Dublin erzielte Einigung über den „Haushaltskorrekturmechanismus“ einerseits und über die neuseeländischen Milcherzeugnisse andererseits, wodurch das von Großbritannien ausgelöste Thema „Neuaushandlung“ ad acta gelegt werden konnte;

2° die Einigung von Rom über eine gemeinsame Vertretung der Gemeinschaft bei der Nord-Süd-Konferenz;

3° die Einigung über die allgemeinen Wahlen zum Europäischen Parlament, die in Rom (bezüglich des Wahltermins) und in Brüssel (bezüglich der Sitzverteilung) erzielt wurde.

Unerwähnt bleiben darf aber auch nicht, dass der Europäische Rat nicht in der Lage war, so wichtige Themen wie die Umsetzung einer gemeinsamen Energiepolitik, die Wirtschafts- und Währungsunion oder die Europäische Union voranzutreiben.

*

* *

Nach dieser objektiven Analyse der Entstehung und der Arbeitsweise des Europäischen Rates soll nun eine erste Bilanz gezogen und herausgestellt werden, was er dem institutionellen System der Gemeinschaft an Positivem und Negativem gegeben hat, d. h. wo seine Licht- und Schattenseiten liegen.

III. Licht- und Schattenseiten

A. Lichtseite

Die Tatsache, dass sich der Europäische Rat aus den höchsten politischen Vertretern der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft zusammensetzt, verleiht ihm ein Maß an Autorität, über das kein anderes Organ der Gemeinschaft verfügt. Der hohe Allgemeinheitsgrad seiner Tätigkeiten ermöglicht ihm darüber hinaus ein kohärentes und abgestimmtes Handeln.

Diese Zusammensetzung auf höchster Ebene sollte eigentlich eine stärkere Sensibilisierung der Regierungschefs für ihre europäische Verantwortung und insbesondere für die europäische Dimension bewirken, die heute im Vordergrund fast sämtlicher nationaler Probleme steht. Es ist in der Tat von entscheidender Bedeutung, dass diejenigen, deren Hauptaufgabe darin besteht, in ihren jeweiligen Ländern die Regierungsmaßnahmen zu koordinieren und zu beschleunigen, diesem Element aufgeschlossen gegenüberstehen.

Sie alleine haben den Keim der Macht, um das europäische Aufbauwerk voranzutreiben. Sie können – ob sie auch wollen, steht auf einem anderen Blatt – alle potenziellen Möglichkeiten der Verträge nutzen, um der Gemeinschaft die Impulse zu geben, die sie braucht.

Auch enthalten einige der vom Europäischen Rat angenommenen Verfahrensregeln Elemente, die zu seiner Aufwertung beitragen können. So bewirken diese im Allgemeinen recht flexiblen Regeln, dass es innerhalb des Europäischen Rates zu keinerlei Spannungen kommt und jeder Konflikt vermieden wird, wodurch diese Tagungen im krassen Gegensatz zu einigen Ministerratstagungen stehen. Die folgenden drei Grundsätze sorgen u. a. für die harmonische Arbeitsweise des Europäischen Rates und tragen zu seiner Versachlichung bei:

1° Die Tagesordnung ist eher eine Richtschnur als ein Dogma.

2° Ein Übermaß an Spezialisierung wird abgelehnt.

Dieser Grundsatz wird durch eine maximale Beschränkung der Arbeitsdokumente und daran deutlich, dass keine „Sachverständigen“ an den Beratungen des Rates teilnehmen.

Mit dem Wunsch, sich nicht von lange und sorgfältig vorbereiteten Arbeitsdokumenten einengen zu lassen, wollte der Europäische Rat seiner „politischen Spontaneität“⁽²¹⁾ freien Lauf lassen. Die Tür steht somit weit offen für einen freien Meinungsaustausch, der normalerweise die Ausarbeitung einer politischen Lösung für die aufgeworfenen Probleme erleichtern sollte.

Zudem sollte die Tatsache, dass die Sachverständigen, Berater und hohen Beamten im Gegensatz zu den Ministerratstagungen, wo sie den Gesprächen einen quasi öffentlichen Charakter verleihen, von den Beratungen des Europäischen Rates ausgeschlossen sind, den Mitgliedern die Möglichkeit geben, die rein technischen Aspekte der Themen in den Hintergrund zu stellen und nur die politische Dimension zu erörtern.

3° Eine begrenzte Anzahl von Tagungsteilnehmern.

Durch die begrenzte Anzahl der Teilnehmer am Europäischen Rat kann jedes Mitglied sehr offen sein und sogar den besonderen nationalen Kontext eines Problems darlegen, was unter Umständen zu einer Angleichung der Standpunkte der Partner führt.

Doch wie J. Dondelinger treffend bemerkt, „wäre es ein fataler Fehler anzunehmen, dass die Regierungschefs ein politisches Vakuum allein durch ihre Anwesenheit an einem Ratstisch füllen könnten“⁽²²⁾. Und hier wird deutlich, dass es dem Europäischen Rat an gewissen Qualitäten mangelt, was zu

seiner eingeschränkten Leistungsfähigkeit führt.

B. Schattenseite

In seiner derzeitigen Form birgt der Europäische Rat gewisse Gefahren, und zwar in erster Linie für sich selbst und in zweiter Linie für die anderen Organe.

1. Gefahren für den Europäischen Rat

Die erste Gefahr für den Europäischen Rat besteht darin, in einem Übermaß an politischer Abstraktion zu versinken, was auch für die allgemeinen Feststellungen und die einfachen Absichtserklärungen gilt.

Es gibt nämlich Momente der Wahrheit, in denen unterschiedliche Auffassungen in ihrer Fachspezifik deutlich werden müssen, auch wenn die letztendliche Entscheidung eine politische ist. In vielen Fragen sind darüber hinaus die politischen und technischen Details eng miteinander verknüpft. Sie voneinander zu trennen erhöht das Risiko, zu keiner Entscheidung mehr gelangen zu können, da nicht alle Aspekte des Problems auf dem Tisch liegen.

Das Unvermögen des Ministerrates liegt darin begründet, dass er sich von den technischen Problemen hat überrollen lassen. Dasselbe Unvermögen droht dem Europäischen Rat, wenn er vor den technischen Aspekten die Augen verschließt und sich auf eine rein theoretische „Politik“ beschränkt.

Da der Europäische Rat heute ohne Kenntnis eines Gesamtvorgangs keine Entscheidungen treffen kann, wird die betreffende Frage oftmals an eine Expertengruppe verwiesen, die damit beauftragt wird, die technischen Konsequenzen einer politischen Entscheidung zu prüfen bzw. einen gemeinsamen Textentwurf zu erarbeiten. Diese Vorgehensweise ist angesichts der Tatsache, wie sie in der Öffentlichkeit reflektiert wird, katastrophal, denn sie zeugt von Entscheidungsunfähigkeit. Doch diese Beamten sind oftmals handlungsunfähig, weil sie schlecht oder unterschiedlich über die im Rat entwickelten politischen Leitlinien informiert sind. Und diese Ratlosigkeit und diese Misserfolge wiegen im Übrigen umso schwerer, als sie durch das außerordentliche öffentliche Interesse, das den Ratstagen entgegengebracht wird, noch verstärkt werden.

Eine zweite Gefahr besteht darin, dass es keine wirklichen Schlussfolgerungen gibt, die die gemeinsamen Beschlüsse wiedergeben. Diese Situation ist in zweifacher Hinsicht brisant: zum einen für die öffentliche Meinung, die überzeugt davon ist, dass mit den verschwommenen Schlussfolgerungen nur ein mangelhafter Tagungsverlauf verschleiert werden soll; und zum anderen für die anderen Organe der Gemeinschaft, die das politische „Vakuum“ und das Fehlen von Richtlinien noch deutlicher spüren.

Und schließlich die dritte und vielleicht subtilste, aber trotzdem reale Gefahr: Im Europäischen Rat könnte sich eine Art Prädominanz der Großen entwickeln. Denn die flexiblen Arbeitsverfahren des Rates bringen nicht nur Vor- sondern auch Nachteile mit sich: Der größte Nachteil besteht darin, dass diese weniger eng mit den Abstimmungsverfahren und insbesondere der Mehrheitsregel verknüpft sind, mit der ein Gleichgewicht zwischen den „Großen“ und den „Kleinen“ gewährleistet werden soll. Die Regierungschefs der „Großen“ könnten also versucht sein, den „Kleinen“ ihren Standpunkt aufzuzwingen und so den Anschein von Einstimmigkeit erwecken, die gar nicht existiert. Sollten diese Unterschiede zwischen den Teilnehmern noch verschärft anstatt beseitigt werden, könnten sie das Interesse schwinden lassen und zu Misstrauen oder gar Ablehnung führen, und das ist vielleicht die größte Gefahr, die dem Europäischen Rat langfristig droht.

2. Gefahren für die anderen Organe

Wenn die gegenwärtigen Arbeitsmethoden des Europäischen Rates beibehalten werden, wird die Bedeutung der gemeinschaftlichen Organe zwangsläufig abnehmen. Ihre Verpflichtung, sich nach Entscheidungen richten zu müssen, die ohne ihr Zutun getroffen wurden, birgt die Gefahr, dass sie zu einfachen Bestätigungsorganen degradiert werden, die den Entscheidungen nur noch die entsprechende technische und

rechtliche Form zu geben haben.

Diese Gefahr besteht für den Ministerrat, aber auch – und insbesondere – für die Kommission, da ihr Vorschlagsrecht jede Bedeutung verlieren und nur noch ein rein formaler Akt sein könnte⁽²³⁾. Auch das Europäische Parlament ist vor dieser Entwicklung ganz und gar nicht gefeit: Da es keinen „Vorschlag“ der Kommission für den Europäischen Rat und deshalb keine „Stellungnahme“ des Europäischen Parlaments gibt, wird es erst im Nachhinein informiert und verfügt dadurch nur über begrenzte Änderungsmöglichkeiten und könnte so unter Umständen noch machtloser werden als bei seiner Errichtung.

Bislang hat nur die Kommission auf diese Gefahr reagiert. Wie E. Noël feststellt, bestand die einzige Lösung für sie darin, „einen engagierteren, energischeren, politischeren Stil anzunehmen und die Debatten der Regierungschefs nicht mehr mit ausgefeilten und detailreichen Vorschlägen, sondern mit eindeutig formulierten und klar umrissenen politischen Thesen zu versorgen“⁽²⁴⁾. Diese Strategie hat sie in den für den Europäischen Rat vorbereiteten Mitteilungen umgesetzt und dies hat auch zu gewissen Erfolgen geführt⁽²⁵⁾. Allerdings haben diese Mitteilungen nicht den bindenden Charakter wie die Vorschläge und sie werden nicht dem Europäischen Parlament vorgelegt, woraus sich ein zweifaches Risiko ergibt, und zwar zum einen im Hinblick auf das institutionelle Gleichgewicht, das dadurch infrage gestellt wird, und zum anderen im Hinblick auf die Beschlussfassung, die damit nicht mehr gemeinschaftlicher, sondern zwischenstaatlicher Natur ist.

Hinzu kommt die Gefahr einer gewissen Starre. Der Ministerrat könnte versucht sein, sich bei der kleinsten auftauchenden Schwierigkeit an die Regierungschefs zu wenden, womit er nicht nur freiwillig auf seine Verantwortlichkeiten und sogar seine Autorität verzichten, sondern gleichzeitig den Europäischen Rat mit Themen überfrachten würde.

Und für die Zukunft besteht die Gefahr, dass sich die Situation im Vergleich zu heute noch verschlimmert, und zwar nicht nur wegen fehlender Entscheidungen infolge von Interessenkonflikten, sondern auch aufgrund einer Lähmung der Organe.

*
* *

So hat der Europäische Rat nicht nur viele Hoffnungen, sondern auch gewisse Befürchtungen aufkeimen lassen. Am Ende dieser Analyse stellt sich deshalb die Frage, ob es möglich ist, ein Gleichgewicht herzustellen, in dem die Gefahren, die dieses Gremium in sich birgt, beseitigt und gleichzeitig seine Vorteile bewahrt werden.

IV. Die Zukunft des Europäischen Rates

Auf dem Pariser Gipfeltreffen im Jahre 1974 hatten die Regierungschefs die Absicht, den Europäischen Rat in den institutionellen Rahmen der Europäischen Gemeinschaften einzugliedern, weil sie ihn als den nach besonderen Regeln arbeitenden Rat der Europäischen Gemeinschaften ansahen.

Zwei Jahre später wird deutlich, dass dieser Europäische Rat keine angemessene Position gefunden hat. Zum einen ist er nur schlecht in die Gemeinschaftsstruktur integriert und konnte ihr deshalb nicht die notwendige Dynamik und die erforderlichen Impulse geben, und zum anderen birgt seine Existenz die Gefahr, das institutionelle Getriebe ins Stocken zu bringen, sofern dem nicht entgegengesteuert wird. Die Ursache hierfür liegt darin, dass man, um einem Extrem, nämlich der technokratischen und erdrückenden Bürokratie zu entkommen, in das andere Extrem verfallen ist und jede Zusammenarbeit mit den bestehenden Organen ablehnt bzw. verweigert.

Wie kann ein gewisses Gleichgewicht wiederhergestellt werden? Dafür gibt es verschiedene Lösungsmöglichkeiten und zwar in Bezug auf die Vorbereitung des Europäischen Rates, die eigentlichen Beratungen und die Umsetzung der Beschlüsse.

A. Bessere Vorbereitung

Der Europäische Rat hat drei Aufgaben im europäischen Einigungsprozess zu erfüllen; er soll Impulse geben, Leitlinien festlegen und politische Beschlüsse fassen.

Diese drei Aufgabenbereiche sind eng miteinander verflochten und gehen in einigen Fällen sogar ineinander über.

Kennzeichen dieser Vorbereitungsphase muss eine bessere Zusammenarbeit zwischen den bestehenden Organen und somit eine bessere Eingliederung des Europäischen Rates in das institutionelle System der Gemeinschaft sein.

1. Impulse geben

Es ist unbestritten einzig und allein Sache des Rates, über die Fortschritte und die Entwicklung der europäischen Integration zu entscheiden. Doch könnte nicht dem Europäischen Parlament und der Kommission das Recht eingeräumt werden, dem Rat entsprechende Vorschläge zu unterbreiten?

Diese beiden Organe hätten somit die Möglichkeit, eine Debatte auf höchster Ebene anzuregen. Das Parlament würde ein zusätzliches Interesse am europäischen Einigungswerk gewinnen und die Kommission könnte so ihr Initiativrecht in neuer Weise ausüben.

2. Leitlinien festlegen

Doch der Europäische Rat muss nicht nur Impulse geben, er muss auch die Richtung des Tätigwerdens vorgeben. Er sollte dies jedoch anhand von technischen Optionen tun, die ihm von der Kommission vorgelegt werden. Diese Vorgehensweise wurde im Übrigen schon bei verschiedenen Gipfeln angewandt ⁽²⁶⁾ und würde eine engere Einbindung der Kommission in die Arbeiten des Europäischen Rates ermöglichen.

Doch sobald die Leitlinie festgelegt ist, muss der Europäische Rat die Gemeinschaftsorgane ihre Zuständigkeiten wahrnehmen lassen, d. h. die Kommission arbeitet die Vorschläge aus, das Parlament nimmt gegebenenfalls Abänderungen vor und der Rat trifft die endgültigen Entscheidungen in der in den Verträgen vorgesehenen Form (Verordnung, Richtlinie, Beschluss/Entscheidung).

3. Politische Entscheidungen

Um zu vermeiden, dass der Europäische Rat in ein Berufungsgremium verwandelt und in technische Probleme verwickelt wird, sollte klar und definitiv geregelt werden, dass ein Vorgang nur dann erneut vor den Europäischen Rat gebracht werden kann, wenn sich im Rahmen des Verfahrens vor den Gemeinschaftsorganen die Notwendigkeit ergibt, in der Vergangenheit festgelegte Leitlinien zu ändern oder zu präzisieren. Das Tätigwerden des Europäischen Rates könnte – in begrenzten Fällen allerdings – auch ermöglicht werden, um Differenzen zu klären, die im Laufe des Verfahrens zwischen zwei oder mehreren Staaten entstanden sind und eine wichtige politische Frage zum Gegenstand haben, die die Umsetzung der zu treffenden Entscheidungen beeinflussen könnte.

Ohne jedwede Änderungen der Verträge nach sich zu ziehen und ohne das bestehende Machtgleichgewicht zu beeinträchtigen, könnten diese Änderungen eine bessere Vorbereitung der auf den Europäischen Ratstagungen zu behandelnden Vorgänge, eine bessere Zusammenarbeit aller Gemeinschaftsorgane und eine bessere Eingliederung des Europäischen Rates in die institutionelle Struktur ermöglichen.

B. Verbesserung der Beratungen

Auch an der Arbeitsweise des Europäischen Rates, d. h. konkret an den Beratungen, könnten Verbesserungen vorgenommen werden.

Es ist ein wesentliches Anliegen des Europäischen Rates, die Vertraulichkeit seiner Beratungen zu schützen und deshalb keine Sachverständigen einzubeziehen. Dieser Wunsch ist angesichts der Entstehungsgeschichte des Europäischen Rates sowie der gewissen Vorteile dieser Methode nachvollziehbar. Es muss aber auch vermieden werden, dass sich die Diskussion nur deshalb festfährt, weil die technischen Aspekte eines Problems nicht genau bekannt sind. Könnte sich der Rat nicht das Vorgehen der Kommission zum Vorbild nehmen (die von ihrem Präsidenten und einem entsprechend dem behandelten Vorgang wechselnden Mitglied vertreten wird) und, wenn ein technisches Problem auftaucht, den (jeweils für den behandelten Vorgang) zuständigen Minister zu den Gesprächen hinzubitten?

Da die Staats- und Regierungschefs beim Pariser Gipfeltreffen im Jahre 1974 von ihren Außenministern begleitet werden konnten, ist nicht nachvollziehbar, warum nicht die Fachminister hinzugerufen werden sollten, sobald ein in ihre Zuständigkeit fallendes Problem beim Europäischen Rat auftaucht und sofern sie eine bessere Behandlung des Problems ermöglichen könnten.

Durch diese gelegentliche Mitarbeit von Personen, die mit den fachlichen Problemen vertrauter sind, könnte der Europäische Rat – ohne die Fehler des Ministerrates zu wiederholen – vermutlich klarer erkennen, wo die Probleme liegen, und die Minister wären ihrerseits besser über die politischen Beweggründe des Rates informiert.

C. Bessere Umsetzung der gefassten Beschlüsse

Für eine bessere Umsetzung der gefassten Beschlüsse bedarf es zunächst und vor allem einer besseren Abfassung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates. Anders lässt sich eine wirkliche Zusammenarbeit mit den Gemeinschaftsorganen nicht vorstellen.

Nach diesem wichtigen Schritt müsste der Europäische Rat noch klarer die Folgemaßnahmen festlegen, die er für seine Beschlüsse anstrebt. In diesem Zusammenhang wäre es sehr wichtig, dass er das für die Umsetzung zuständige Organ benennt. Auch die Festlegung eines Zeitrahmens wäre eventuell von Vorteil.

Schlussfolgerung

Diese Vorschläge sind vielleicht nicht besonders tiefgreifend. Doch geht es einfach darum, die Arbeitsverfahren des Europäischen Rates zu verbessern und zu verfeinern, um ihm die Möglichkeit zu geben, sein wahres Können unter Beweis zu stellen. Die Bildung des Europäischen Rates ist eine wichtige Etappe auf dem Weg der europäischen Einigung, weil die Gemeinschaften jetzt über ein Organ mit außergewöhnlicher Handlungsfähigkeit verfügen, das gleichzeitig das politische Vakuum füllt, unter dem sie bislang gelitten haben. Aber man darf diese Fähigkeit nicht verkümmern lassen, indem man in neue Schwächen verfällt. Der Europäische Rat bietet eine einzigartige Chance für Europa, um nicht zu sagen seine letzte Chance. Wir haben nicht das Recht, sie zu verpassen.

(Januar 1977)

(¹) siehe diesbezüglich die *Mémoires* von Jean Monnet (Fayard, 1976), S. 589 ff. J. Monnet verfolgte mit dieser Initiative das Ziel, einem europäischen Kabinett Raum zu verschaffen, das er „provisorische europäische Regierung“ nennt.

(²) DONDELINGER, J., *Le Conseil européen*, 1975, S. 5 bis 8.

(³) DONDELINGER, J., *a. a. O.*, S. 10.

(⁴) DONDELINGER, J., *a. a. O.*, S. 4.

(⁵) „La carence du Conseil européen“, *Le Soir*, 17.4.1976. Der Autor betont hier zutreffend, dass „die schreckliche Praxis der Einstimmigkeit die Probleme bei Weitem nicht vereinfacht, sondern im Gegenteil beträchtlich verkompliziert hat. Eine Regierung, die vor einer objektiv schwierigen Frage steht, kann sich nicht länger darauf berufen, „mehrheitlich“ von ihren Kollegen überstimmt worden zu sein. Sie muss selbst die Entscheidung treffen, ob sie der Maßnahme, die ihr missfällt und die in ihrem Land unpopulär ist, zustimmt oder ob sie die Entscheidung der anderen ablehnt und blockiert“.

(⁶) MONNET, J., *a. a. O.*, S. 590.

(⁷) PEYREFITTE, A., *Le mal français*, Paris, Plon, 1976.

(⁸) J. Dondelinger beschreibt diese Allmacht der Experten treffend, indem er sagt, dass im Rat „kein Komma versetzt wird, ohne dass nicht wenigstens einhundert Experten darüber in sechs Sprachen beratschlagt haben“ (*a. a. O.*, S. 92). Siehe im gleichen Sinne NORRENBURG, D., „Un modèle institutionnel déficient: la Communauté européenne“, *Res Publica*, 1976, S. 210 und 211.

(⁹) Das Anliegen, ohne die Experten zu tagen, wurde bereits bei verschiedenen Gipfeltreffen zum Ausdruck gebracht, was die im

Rat empfundene Notwendigkeit nach „Entbürokratisierung“ bestätigt (um einen Begriff von Ph. Lemaître aufzugreifen, „Un bilan négatif“, *Le Monde*, 21.10.1976).

(¹⁰) BLUMANN, C., „Le Conseil européen“, *Rev. trim. Dr. Eur.*, 1976, Nr. 1, S. 5.

(¹¹) PONIATOWSKI, M., *Conduire le changement*, Paris (Fayard), 1975, S. 202.

(¹²) MONNET, J., „Urgence“, *Trente jours d'Europe*, Dez. 1974, S. 8.

(¹³) MONNET, J., *Mémoires*, a. a. O., S. 607.

(¹⁴) Siehe in diesem Sinne BLUMANN, C., a. a. O., S. 6. Wie der Autor anmerkt, ist dies eine „Frage, die auf den ersten Blick zweitrangig ist, die jedoch in der Zukunft einige politische Schwierigkeiten aufwerfen könnte. Wenn anstelle des Präsidenten der Republik der Premierminister beim Europäischen Rat anwesend wäre, könnte die Gefahr bestehen, dass daraus eine Art Minigipfel wird (...). Dies könnte zu einer neuen Blockade der Organe führen“.

(¹⁵) NOËL, E., *Les rouages de l'Europe*, Paris-Brüssel, (F. Nathan-Éditions Labor), 1976, S. 44. „Die Regierungschefs sind allerdings bereits mehrfach ohne die Außenminister zusammengekommen, insbesondere bei Arbeitsessen“.

(¹⁶) NOËL, E., a. a. O., S. 51: „Die Kollegialität wird durch eine ausführliche Diskussion im Kollegium über die wichtigsten Themen der Tagesordnung des Europäischen Rates sowie durch eine ausführliche Berichterstattung über den Inhalt der Gespräche, die Bedeutung der Schlussfolgerungen und deren politischen Hintergrund gewährleistet.“

(¹⁷) DONDELINGER, J., a. a. O., S. 21; NOËL, E., a. a. O., S. 44.

(¹⁸) NOËL, E., a. a. O., S. 44, 45; BLUMANN, C., a. a. O., S. 4 Anmerkung 8.

(¹⁹) BLUMANN, C., a. a. O., S. 4 Anmerkung 8.

(²⁰) NOËL, E., a. a. O., S. 49; DONDELINGER, J., a. a. O., S. 30 Anmerkung 1.

(²¹) Der Ausdruck stammt von NOËL, E., a. a. O., S. 46.

(²²) DONDELINGER, J., a. a. O., S. 66.

(²³) Im selben Sinne, BLUMANN, C., a. a. O., S. 12; NOËL, E., a. a. O., S. 51 und DONDELINGER, J., a. a. O., S. 43 und 55.

(²⁴) NOËL, E., a. a. O., S. 51.

(²⁵) NOËL, E., a. a. O., S. 51: „Die meisten konkreten Schlussfolgerungen der Europäischen Ratstagungen wurden auf der Grundlage solcher Mitteilungen angenommen (z. B. zum „Korrekturmechanismus“ der Haushaltszahlungen (...) oder zur Beteiligung der Gemeinschaft am Nord-Süd-Dialog“).

(²⁶) Zum Beispiel Punkt 8 Absatz 7 des Schlusskommunikés der Gipfelkonferenz von Kopenhagen (15.12.1973) wo es heißt: „Die Staats- bzw. Regierungschefs haben im Bewusstsein der Bedeutung, die sie den Problemen des internationalen Handels mit Rohstoffen und Grundstoffen beimessen, die Kommission gebeten, diese Frage eingehend zu prüfen und dem Rat Vorschläge zu unterbreiten“ (*Bull. EG*, Nr. 12-1973, S. 11).